# Parte general

# Técnico de la Administración de la Seguridad Social

## Tema 3: La estructura territorial del poder del estado contemporáneo. El Federalismo Moderno. El Estado Unitario Descentralizado. Las Comunidades Autónomas: organización política y administrativa.

Colección Temarios, 2020

© Reservados todos los derechos de esta edición para SKR Preparadores S.L., 2020

Calle Covarrubias, 9, bajo izquierdo, 28010, Madrid

https://skr.es/

Queda rigurosamente prohibida cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación total o parcial de esta obra sin el permiso escrito de los titulares de los derechos de explotación.

# CONTENIDO

1. LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL PODER DEL ESTADO CONTEMPORÁNEO.....3

2. EL FEDERALISMO MODERNO.....4

3. EL ESTADO UNITARIO DESCENTRALIZADO.....6

4. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA.....7

# 1. LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL PODER DEL ESTADO CONTEMPORÁNEO

La relación entre Estado nación y territorio no es una relación al mismo nivel. Dicho de otro modo, Los **elementos constitutivos** de todo Estado son: **el territorio** (soporte material o físico), **la población o nación** (componente personal) y finalmente **el poder**, que ejerce la autoridad dentro de las fronteras que delimitan su competencia. En todo caso, la dimensión política que dota de significado al fenómeno estatal exige la **complementariedad** de los tres elementos, ya que ninguna de ellos goza de sustantividad propia si no es en compañía de los otros dos.

Jean Gottman (1973) ha descrito los orígenes del concepto "territorio". La palabra deriva del latín y al principio designaba una zona que rodeaba una ciudad y que estaba bajo su jurisdicción. Se aplicaba a las ciudades-Estado de la antigüedad y resurgió en referencia a la jurisdicción de las ciudades medievales italianas, nunca se aplicó a todo el Imperio Romano o a la Cristiandad Medieval, que tenía pretensiones de universalidad incompatibles con un concepto de "territorio" que supone una división del poder político. El término pasa a identificarse con la tierra que pertenece al que gobierna un Estado en 1494, aproximadamente en el contexto de la aparición del Estado Moderno, y queda consignado como tal en el tratado de **Westfalia** en el que se establece que la soberanía se ejerce de manera indiscutible en el "territorio" de cada Estado.

Al margen de estas cuestiones es necesario volver a la definición del concepto "territorio". Se trata del elemento físico, el soporte material del Estado. Su amplitud ha ido **evolucionando** a lo largo de la historia y actualmente se entiende que el territorio de un Estado comprende la superficie de tierra, la zona del espacio aéreo correspondiente, el subsuelo, aguas interiores, los ríos y los mares[1], además de los buques de guerra, aeronaves y sedes diplomáticas en el extranjero. Una acepción más amplia del territorio es aquella que determina que se trata de un conjunto de datos físicos que condicionan en un sentido complejo la demarcación sobre la que se sustenta el sistema jurídico del poder.

Atendiendo a la **doctrina clásica**, podemos señalar las tres notas que definen el territorio:

- **Unidad:** desde un punto de vista político

[1] Al respecto recomendamos documentarnos acerca de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982.

- **Indivisibilidad** e **Inalienabilidad**: es decir, el territorio de un estado no es susceptible de partición ni cabe cesión alguna del mismo ni de las partes que lo integran
- **Impenetrabilidad:** es decir, sólo el estado tiene potestad o jurisdicción sobre su territorio, excluyéndose cualquier injerencia de otros países sobre el mismo.

Hay además dos conceptos relacionados con el territorio que explican en un sentido jurídico la relación de este con el concepto global de Estado. Son los conceptos de *dominium* y de *imperium.* Aplicados al Estado significan lo siguiente: el Estado ejerce un dominio sobre las "cosas" existentes dentro del territorio. Son, por ello, "cosas públicas". El Estado además ejerce *imperium* dentro de unos límites, justamente aquellos que marcan las **fronteras territoriales**. Como señala Duguit, el territorio es el límite material

de la acción efectiva de los gobernantes o, dicho de otro modo, *"la parte del Globo sobre la que un gobierno determinado puede ejercer su poder de compulsión, organizar y hacer funcionar diversos servicios públicos" .*

Según el profesor de Blas al analizar el territorio debemos tener en cuenta las consecuencias políticas de los datos físicos, la extensión y los límites y la relación jurídica del Estado con el territorio.

**Respecto a la forma de territorio**, debemos distinguir tres elementos: extensión (grandes, medianos,pequeños[2]), condiciones geográficas (insulares, continentales o peninsulares) y relieve.

**Respecto a la extensión y los límites** y lo que ello implica es algo que ha evolucionado a lo largo de la historia según las necesidades del momento. En todo caso las fronteras implican en límite físico en el que los estados pueden llevar a cabo sus funciones soberanas. Actualmente el Derecho Internacional otorga de manera subsidiaria a cada estado unos límites marítimos divididos de aguas territoriales (12m) y zonas económicas exclusivas (200m). Además los estados tienen reconocido dentro de sus fronteras un espacio aéreo y el subsuelo.

**Debemos señalar también la relación jurídica del Estado con el territorio,** por último, está ligado a las teorías de Kelsen y la Escuela de Viena, supone que el territorio es el campo en el que se aplica de forma exclusiva el orden jurídico creado por el estado y en donde se tiene la competencia para ejercer la fuerza de forma legítima.

## 2. EL FEDERALISMO MODERNO

Algunos autores como Duverger señalan que las teorías federalistas pueden clasificarse doctrinalmente en dos tendencias:

[2] Ratzel establece una clasificación según la cual se corresponderían con: más de 500.000km2, entre 200.000 y 500.000 y menos de 200.000 respectivamente.

- Aquellas que fomentan el federalismo interno, atacando al Estado unitario y favoreciendo el desarrollo de los grupos inferiores
- Las que fomentan un federalismo a nivel internacional: atacan al Estado, presuntamente soberano, en beneficio de comunidades más amplias.

Por otra parte, para este autor, la soberanía del Estado se bate hoy en retirada ante el desarrollo de solidaridades internacionales, que tienden a hacer pasar de la era de los Estados a la era de las Federaciones. En cierta manera el Estado se desvaloriza. De aquí el desarrollo contemporáneo de una teoría, antítesis de la teoría de la soberanía del Estado: la teoría federalista, revestida de diversas formas;

- *El federalismo interno local:* El federalismo tiende en principio a conferir el máximo de autonomía, en el interior del Estado, a las comunidades locales más reducidas: municipios, departamentos, regiones, provincias, etcétera. Se trata entonces de un federalismo interno.
- *El federalismo corporativo:* El federalismo interno puede igualmente desarrollarse en el plano económico y corporativo, mediante la organización autónoma de las empresas, profesiones, Universidades, organizaciones y asociaciones, etc.
- El *federalismo internacional:* No afecta a la organización interior de los Estados, sino a las relaciones de los Estados entre sí; tiende a reagrupar a los Estados naciones actuales en comunidades más amplias, e incluso en una sola comunidad mundial.

Las federaciones han ocupado un lugar importante en la organización del mundo desde los tiempos de la antigua Grecia. En los tiempos modernos, las ideas federales fueron cruciales para la fundación de los Estados Unidos de América. Otras grandes democracias del presente se proclaman federales: Estados Unidos, Canadá, India, Australia, Alemania, Suiza, entre otras.

En Europa, el estado federal europeo ha sido desde la primera mitad del siglo XX un sueño de los sectores demócratas, liberales y progresistas, que han propuesto una Europa unida sin fronteras como forma de luchar contra las divisiones y tragedias que han azotado a nuestro continente durante siglos.

Si quisiéramos analizar los sistemas políticos que predominan en el mundo nos encontraríamos al federalismo como uno de los sistemas más consagrados en las democracias actuales, de hecho, se estima que hoy aproximadamente el 40% del total de la población mundial reside en un país cuyo modelo territorial es reconocido constitucionalmente como federal. La principal carta de presentación del federalismo, a lo largo de su existencia, ha sido principalmente la de articular un modelo de Estado donde la unidad de sus miembros, en torno a un mismo ente, pueda ser conjugada con el respeto y reconocimiento a la diversidad de los mismos.

El origen del federalismo no tiene el mismo patrón en cada nación de las hoy consideradas como federales; de hecho, los sistemas políticos federales tienen un origen y fundamento muy diverso. En este sentido, podríamos enumerar un primer grupo de países federales que tienen en común su amplia extensión territorial como una de las razones principales para la creación de un nivel de gobierno por debajo del poder central. Con ello se facilita la gestión de diversas materias o competencias con una administración más cercana a los enormes núcleos poblaciones que habitan en su territorio. Algunos Estados latinoamericanos, muy extensos territorialmente, son actualmente modelos federales muy asentados como Argentina o México.

También podemos encontrarnos otro grupo de países, que en un determinado momento histórico, tras un conflicto bélico o una grave crisis política, han visto el federalismo o la descentralización de su sistema central en un modelo "cuasi" federal, como una solución a la crisis. Podríamos encuadrar dentro de este grupo de países a Sudáfrica o el Congo.

Por último, podemos también citar a otro grupo de países que tras constituirse como Estados con modelos unitarios, han tenido que convertirse en un sistema mucho más descentralizado, de manera que se pudiera reconocer la diversidad o pluralidad de los sujetos políticos que componían su nación.

## 3. EL ESTADO UNITARIO DESCENTRALIZADO

Conviene precisar que la descentralización es una cuestión de grado y hace referencia a aquella técnica por medio de la cual se transfieren competencias desde la Administración estatal a otras entidades menores o bien la disminución de la tutela de los poderes centrales sobre los locales. En la descentralización hay que distinguir entre las competencias o facultades que se descentralizan (elemento dinámico) y los entes que las ejercen (elemento estático). Desde esta distinción podremos señalar, siguiendo a Garrido Falla que la descentralización desde el punto de vista dinámico consiste en *"la transferencia de Funciones o Competencias de los órganos de la persona jurídica estatal a las demás personas jurídicas públicas"* y en sentido estático *"la existencia de competencias propias en manos, precisamente de estos entes que constituyen la administración indirecta; competencia por supuesto, para decidir definitivamente determinadas cuestiones".*

Señalar por último que en función del nivel de descentralización del Estado Unitario podemos referirnos a diferentes tipos: desde el Unitario Simple, al Complejo o el Regional al que se señala como un paso intermedio entre el Estado Unitario y el Federal permaneciendo en todo caso en el ámbito del primero.

**En el caso de España**[3], el modelo de Estado está delineado en la Constitución de forma imprecisa (art. 1 y 2 y tít. VIII CE). Sabemos que es un Estado de Derecho, social y democrático (art. 1.1) y que su forma política es la Monarquía parlamentaria (artículo 1.3.). Pero **no sabemos con certeza si es un Estado unitario o federal o un tipo intermedio que participa de algunas notas de ambos**. El art. 137 CE se refiere al Estado en sentido

amplio cuando prescribe que "el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Así pues, la Constitución no se define en este punto ni acuña un nombre distintivo que caracterice la peculiar estructura del Estado español, en contraste con la Constitución de 1931 que lo denominó "Estado integral". En ausencia de una caracterización constitucional de la configuración del Estado, se le designa por la doctrina con fórmulas tales como "Estado plural" (Tierno Galván), "Estado autonómico" (Sánchez Agesta),"Estado regional" (Peces Barba), "Estado de las Autonomías" (Clavero Arévalo), "Estado federal unitario" (Ariño), "Estado unitario regional" (Fernández Rodríguez), "Estado semifederal, semirregional o semicentralizado" (Muñoz Machado), "Estado federo-regional" (G.Trujillo), "Estado autonómico con matices federalistas" (Entrena Cuesta), "Estado unitario con espíritu federalista" (Simón Tobalina), "Estado integral" (Herrero y Rodríguez de Miñón).

En resumen, **nos encontramos ante un modelo de Estado constitucionalmente innominado al que el Tribunal Constitucional denomina "Estado de las Autonomías", sin pretender con ello atribuirle una calificación jurídica precisa.**

En nuestro entorno, vemos como el Estado Unitario tiende en los últimos tiempos a adoptar un mayor grado de descentralización a favor de los entes territoriales como viene pasando en Francia desde 1982. Otros Estados Como Italia o España han optado por fórmulas **intermedias** o regionales que tratan de ofrecer una respuesta conciliatoria entre las tensiones entre el centro y la periferia con una fórmula que compatibilice la tendencia centralizadora del Estado con el espíritu regionalista y nacionalista de los pueblos que lo integran.

# 4. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA

## Organización política.

El artículo 152.1 de la CE señala que en los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo 151, la organización institucional

[3] Para profundizar: leer sinopsis del art. 137 de la Constitución Española elaborada por el Congreso de los Diputados: http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=137&tipo=2

autonómica se basará en una Asamblea Legislativa elegida por sufragio universal, un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas, y un Presidente, elegido por la Asamblea de entre sus miembros y nombrado por el Rey. Un Tribunal Superior de Justicia culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.

Este esquema organizativo está previsto para las Comunidades Autónomas del artículo 151 CE, de manera que las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por el procedimiento ordinario pueden optar por este modelo organizativo o por cualquier otro, si bien en la práctica todas han adoptado el modelo previsto en el artículo 152.1.

Todas las Comunidades Autónomas han dado cumplimiento a lo dispuesto en este precepto, así, a modo de ejemplo, el artículo 8º del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983 de 25 de febrero, señala que "Los poderes de la Comunidad de Madrid se ejercen a través de sus instituciones de autogobierno: la Asamblea, el Gobierno y el Presidente de la Comunidad".

Por tanto, podemos concluir que la organización política de las Comunidades Autónomas descansa en la Asamblea, el Consejo de Gobierno y el Presidente de la Comunidad.

**La Asamblea.**

Representa al pueblo de la Comunidad Autónoma, ejerce la potestad legislativa, aprueba y controla el Presupuesto de la Comunidad, controla la acción del Gobierno y ejerce las demás competencias que le atribuyen la Constitución, el correspondiente Estatuto de Autonomía y el resto del ordenamiento jurídico.

Las competencias de la Asamblea se pueden dividir en dos grandes grupos:

- Competencias legislativas, que ejerce a través de un proceso idéntico al seguido en el Parlamento central, con la única salvedad de que en el nivel autonómico los legislativos son siempre unicamerales.
- Competencias de control del ejecutivo, que ejerce a través de la elección del Presidente de la Comunidad, la moción de censura, la cuestión de confianza, las preguntas, interpelaciones y mociones.

Dentro de su estructura y organización de las Asambleas Autonómicas, podemos mencionar ciertas notas comunes a todas ellas:

- La circunscripción electoral es la provincia y en la distribución de escaños sólo serán tenidas en cuenta las listas que hubieran obtenido un determinado número de votos. (en el caso de la Comunidad de Madrid, por ejemplo, se exige al menos, el 5% de los sufragios válidamente emitidos).

- En la asignación de escaños rige idéntica fórmula electoral que para el Congreso de los Diputados: proporcionalidad corregida mediante la ley D´Hont.

- Organización interna. Las Asambleas se reúnen en dos periodos de sesiones ordinarias al año –el primero de septiembre a diciembre y el segundo de febrero a junio- pudiendo convocarse sesiones extraordinarias sobre un orden del día determinado-. Además, se organiza igual que el Congreso de los Diputados y el Senado, por tanto, cuenta con:

  - Un Presidente, que es elegido por los Diputados mediante un sistema mayoritario a dos vueltas;
  - La Mesa de la Asamblea, que califica, admite y tramita los escritos de carácter parlamentario, y fija el calendario del Pleno y de las Comisiones y
  - La Junta de Portavoces -compuesta por los portavoces de los grupos parlamentarios-.

- Los trabajos parlamentarios se desarrollan en el Pleno y en Comisiones.

**El Presidente de la Comunidad.**

Ostenta la suprema representación de la Comunidad Autónoma y la ordinaria del Estado en la misma. La suprema representación de la Comunidad la ejerce tanto dentro como fuera de ésta. Sin embargo, la representación del Estado sólo puede ejercerla dentro de la propia Comunidad puesto que, de un lado, en las demás Comunidades autónomas dicha representación corresponde a sus respectivos Presidentes y, de otro, la representación del Estado en las relaciones internacionales es una competencia exclusiva del Estado, inasumible por las Comunidades autónomas.

Las leyes de Gobierno y Administración de las diferentes Comunidades Autónomas diferencian estos dos tipos de representación del Presidente:

- Así, como representante del Estado en la Comunidad le atribuyen la competencia para promulgar las leyes autonómicas y los decretos legislativos.
- Y como supremo representante de la Comunidad le facultan para nombrar y separar Consejeros, convocar las elecciones

autonómicas, o firmar convenios de colaboración con otras Comunidades Autónomas.

La elección del Presidente de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con la generalidad de Estatutos de Autonomía, tiene lugar a través de un procedimiento similar al seguido para el nombramiento del Presidente del Gobierno de la Nación.

El Presidente de la Asamblea, previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación en la Asamblea, propondrá a esta uno de sus miembros como candidato a la Presidencia de la Comunidad.

El candidato propuesto presentará su programa político ante la Asamblea y le pedirá que le otorgue su confianza. Si obtiene la confianza de la mayoría absoluta de la Asamblea el Rey lo nombra Presidente y si no la obtiene se repite la votación a las 48 horas, bastando en este caso la mayoría simple.

Si transcurrido el plazo de 2 meses desde la primera votación de investidura ningún candidato hubiere obtenido la confianza de la Asamblea, ésta se disolverá y se convocarán nuevas elecciones.

Normalmente, el Presidente cesará por:

a) Renovación de la Asamblea, tras la celebración de unas elecciones autonómicas.

b) Aprobación de una moción de censura o denegación de una cuestión de confianza.

c) Dimisión comunicada formalmente al Presidente de la Asamblea.

d) Incapacidad permanente, física o mental, o Fallecimiento.

**El Consejo de Gobierno.**

Es el órgano colegiado que dirige la política de la Comunidad, correspondiéndole las funciones ejecutivas y administrativas, así como el ejercicio de la potestad reglamentaria en aquellas materias no reservadas en los Estatutos a las respectivas Asamblea Legislativas.

Está compuesto por el Presidente, el o los Vicepresidentes y los Consejeros y sus miembros son nombrados y cesados por el Presidente.

El Consejo de Gobierno responde políticamente ante la Asamblea de forma solidaria. La responsabilidad penal del Presidente autonómico, Vicepresidentes y de los Consejeros será exigible ante la Sala de lo Penal

del Tribunal Supremo. No obstante, la de los Vicepresidentes y Consejeros para los delitos cometidos en el ámbito territorial de su respectiva Comunidad Autónoma será exigible ante el Tribunal Superior de Justicia de dicha Comunidad Autónoma. Ante los mismos Tribunales, respectivamente, será exigible la responsabilidad civil en que dichas personas hubieran incurrido con ocasión del ejercicio de sus cargos.

Son atribuciones típicas de los Gobiernos Autonómicos, las siguientes:

a) Dirigir la política de la Comunidad de Madrid.

b) Aprobar los Proyectos de Ley para su remisión a la Asamblea.

c) Dictar Decretos legislativos.

d) Aprobar mediante Decreto los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes de la Asamblea, así como de las del Estado cuando la ejecución de la competencia corresponda a la respectiva Comunidad Autónoma.

Las dos figuras en que se concreta la responsabilidad política del ejecutivo frente a la Asamblea son, al igual que en el ámbito estatal, la moción de censura y la cuestión de confianza.

- La moción de censura tiene por objeto que la Asamblea decida si el Gobierno debe continuar o no, debe ser propuesta por un porcentaje concreto de Diputados, y deberá contener un candidato a la Presidencia.

Si la Asamblea aprueba la moción de censura por mayoría absoluta el Presidente junto con su Gobierno cesará, y el candidato incluido en la moción se entenderá investido de la confianza de la Cámara. El Rey le nombrará Presidente de la Comunidad.

- En cuanto a la cuestión de confianza, el Presidente de la Comunidad Autónoma, previa deliberación del Gobierno, puede plantear ante la Asamblea la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general. Si la Asamblea no otorga la confianza, el Presidente de la Comunidad presentará su dimisión ante la Asamblea.

Por lo que respecta al **Tribunal Superior de Justicia**, hay que tener en cuenta que no existe un poder judicial propio de las Comunidades Autónomas, y ello porque la Constitución configura el poder judicial como una institución estatal, como se desprende de su regulación en el TVI de la Constitución a continuación de otros órganos constitucionales del Estado, y del artículo 149.1.5 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de "Administración de Justicia".

No obstante, las Comunidades Autónomas pueden asumir una serie de competencias en relación a la Administración de Justicia, como fijar los límites de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales de

la Comunidad y la capitalidad de los mismos de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

**Organización administrativa.**

El **artículo 148.1.1 CE** atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia en materia de "organización de sus instituciones de autogobierno". Por tanto, se reconoce a las Comunidades Autónomas potestad organizatoria, aunque dentro de los límites marcados por la Constitución y por las normas básicas del "régimen jurídico de las Administraciones Públicas".

En concreto, la potestad organizatoria de las Comunidades Autónomas deberá respetar en todo caso los principios contenidos en el **artículo 103.1 CE** que dispone que "La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho".

En base a esta potestad organizatoria las Comunidades Autónomas cuentan con un importante aparato administrativo, subordinado a su Consejo de Gobierno.

Dentro de la Administración autonómica podemos distinguir:

**La Administración Central de la Comunidad Autónoma**, organizada en Consejerías, cuyo número y denominación se contempla en las respectivas Leyes de Gobierno y Administración de las Comunidades Autónomas o, cuando no haya reserva de ley, en los Decretos del Presidente de la Comunidad.

La estructura de las Consejerías es similar a la de los Ministerios y suelen contar con un Consejero, Viceconsejeros en su caso, Secretarios Generales Técnicos, Directores y Subdirectores Generales.

Por debajo de las Subdirecciones Generales, la Administración autonómica se estructura en Áreas, Servicios, Secciones, Negociados o Unidades asimiladas.

**La Administración consultiva**, compuesta por las Comisiones o por órganos consultivos como el Consejo Económico y Social de la Comunidad Autónoma.

**La Administración Corporativa**, integrada por los Colegios Profesionales de la Comunidad, la Cámara Agraria o la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación.

**La Administración** institucional compuesta por órganos similares a los previstos en el Sector Público institucional de ámbito estatal: Organismos Autónomos, Entidades Público Empresariales, Sociedades Mercantiles, Fundaciones...